

---

## **LIBERDADE POLÍTICA E FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA: OS DESAFIOS DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NA CONTEMPORANEIDADE**

Cristina Foroni Consani

### **Resumo:**

Este artigo analisa as condições do exercício da liberdade política nas sociedades democráticas contemporâneas a partir do exame dos limites e possibilidades da democracia representativa. São apresentadas e avaliadas as críticas formuladas por Nadia Urbinati às formas desfiguradas da democracia representativa, a saber, a democracia epistêmica, a democracia populista e a democracia plebiscitária.

### **Palavras-chave:**

Liberdade política; democracia; representação; opinião pública.

### **Abstract:**

*This paper analyzes the conditions for the exercise of political liberty in contemporary democratic societies from the examination of the limits and possibilities of representative democracy. In this paper also is presented and evaluated Nadia Urbinati's criticism on three disfigured forms of representative democracy, namely, epistemic democracy, populist democracy and plebiscitary democracy.*

### **Keywords:**

*Political liberty; democracy; representation; public opinion.*

Ao longo dos séculos XIX e XX, alguns conceitos de liberdade se tornaram célebres, como, por exemplo, o conceito de *liberdade dos antigos e dos modernos* de Benjamin Constant e o conceito de *liberdade negativa e positiva* de Isaiah Berlin. Tanto o conceito de liberdade dos antigos de Constant como o conceito de liberdade positiva de Berlin são utilizados para fazer referência à liberdade política, à ideia de participação dos indivíduos na elaboração da lei, isto é, à ideia de autogoverno e de autonomia coletiva, ao passo que os conceitos de liberdade dos modernos e aquele de liberdade negativa são utilizados para definir o espaço da vida privada dos indivíduos que deve permanecer livre da interferência do poder político ou social.

Esses dois conceitos de liberdade – positiva e negativa – podem ser compreendidos, hodiernamente, tanto de forma complementar como de modo conflituoso. Por um lado, quando se tem em mente os conjuntos de direitos – individuais, civis, políticos, sociais, assume-se que há uma necessária interdependência entre eles, pois para que indivíduos ou grupos exerçam plenamente os seus direitos de participação nas decisões coletivas é preciso que outros direitos tenham sido previamente assegurados, tais como os direitos de liberdade de pensamento e de expressão, de associação, ou mesmo direitos sociais como educação, saúde e condições dignas de vida que excluam a pobreza extrema, por exemplo. Por outro lado, a relação entre direitos individuais (e fundamentais de modo geral) e o princípio da soberania popular muitas vezes guarda uma tensão inerente, que é aquela representada pelo receio de que a maioria, movida por paixões ou interesses particulares, possa vir a desrespeitar os direitos de minorias. Essa tensão se acentua em momentos de crescimento da intolerância, seja ela religiosa, étnica ou político-ideológica.

Nesse contexto de interdependência e de tensão entre liberdade negativa (direitos individuais) e liberdade positiva (princípio da soberania popular), este artigo se propõe a analisar algumas condições e circunstâncias do exercício da liberdade política nas sociedades democráticas contemporâneas. Isso será feito a partir de uma análise dos limites e possibilidades da democracia representativa na atualidade, explorando-se o conceito de representatividade e de igual oportunidade de participação.

Essa análise será realizada em três momentos. Primeiramente serão apresentados elementos conceituais e históricos relacionados à democracia representativa; num segundo momento serão apresentadas algumas das críticas formuladas à democracia representativa na contemporaneidade e, num terceiro momento, avaliar-se-á em que

medida a democracia representativa pode ser aprimorada se o conceito de representatividade for levado à sério.

## 1. Representação e Democracia Representativa

O conceito tradicional de democracia representativa é associado à “forma indireta de governo pelo povo”, na qual “a presença de intermediários” é o critério que a distingue da democracia direta (cf. MANIN, 1996, p. 16). Nesses termos, o direito de tomar decisões pertence aos representantes do povo, sobre os quais o próprio povo exerce controle apenas durante as eleições e, desse modo, faltam meios para o cidadão fiscalizar seus representantes no exercício do mandato. Por outro lado, como as decisões políticas não competem aos cidadãos, isso causa um afastamento dos indivíduos da vida pública e também da responsabilidade inerente a estas decisões. Em outras palavras, a liberdade política dos cidadãos fica restrita à escolha periódica de representantes, os quais serão de fato, desde sua eleição, os verdadeiros detentores de liberdade política.

Problemas como os acima mencionados têm impulsionado estudos a respeito de como a representação pode ser complementada com outras práticas participativas e de que modo podem ser superados os déficits de representatividade em sociedades pluralistas, nas quais questões de identidade e de direitos de grupos minoritários carecem de uma defesa adequada. As teorias da democracia deliberativa, assim como de algum modo as teorias da justiça, têm apresentado algumas respostas para esses problemas.

Antes de adentrar na análise das críticas e das propostas de modificação ou de complementação do modelo da democracia representativa nas sociedades contemporâneas, é importante dedicar alguma atenção ao próprio conceito de democracia representativa. Assim, primeiramente deve-se ressaltar que *representação* e *democracia representativa* são conceitos distintos. As origens da representação podem ser encontradas na Idade Média. O mecanismo de representação era utilizado pela Igreja e por cidades em suas relações com o poder central (o Papa ou o Rei). A ideia por trás da representação era enviar delegados com poderes para criar obrigações para seus constituintes.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Nadia Urbinati e Bernard Manin, dois autores que se dedicam ao estudo do governo e da democracia representativa, corroboram essa tese de que a noção de representação surge na Idade Média. Cf. LANDEMORE, Hélène. Is representative democracy really democratic? Interview of Bernard Manin

Por outro lado, o termo democracia representativa surge na modernidade. Reportando-se a uma pesquisa de Pierre Rosanvallon, Nadia Urbinati afirma que a expressão “democracia representativa” apareceu pela primeira vez em 1777, em uma carta de Alexander Hamilton, um dos subscritores do *Federalista*<sup>2</sup>, ao governador Morris. Após essa data, o termo também foi utilizado, ainda no final do século XVIII, nos textos de Thomas Paine, do Marques de Condorcet e de Emmanuel Sieyès.

Não há consenso entre os estudiosos do tema a respeito do conceito de governo ou de democracia representativa, mas entre as teorias contemporâneas que se dedicam ao estudo desse tema, as teses de Bernard Manin e de Nadia Urbinati trazem elementos importantes para a discussão a respeito da relação entre representação e democracia.

Por um lado, Manin defende que o conceito de representação nascido na modernidade acentua a diferença entre o governo por representação e a democracia. O governo representativo é definido pelo autor por meio de quatro princípios: (1) os governantes são escolhidos por eleições em intervalos regulares (aqui, a existência de eleições recorrentes é mais importante para caracterizar o governo representativo do que o fato dos governantes serem escolhidos, pois é exatamente a possibilidade de troca que permite aos cidadãos avaliarem e responsabilizarem seus representantes); (2) os governantes conservam, em suas decisões, certa independência com respeito à vontade de seus eleitores (o que significa que não se trata de um mandato imperativo, segundo o qual o representante atua apenas nos termos estabelecidos na delegação); (3) os governantes mantêm certa medida de poder discricionário, mas os cidadãos possuem a liberdade de opinião pública, por meio da qual podem pressionar oficiais eleitos; (4) as decisões públicas são submetidas à aprovação da discussão (isso significa que a discussão é um método para testar as decisões públicas) (cf. MANIN, 1996, p. 17/18; LANDEMORE, 2007).

---

and Nadia Urbinati - New York, April 10, 2007. In: *Dossier: Democracy: Bridging the Representation Gap*. Disponível em: <<http://www.booksandideas.net/Is-representative-democracy-really.html>> Acesso em: 25 nov. 2015.

<sup>2</sup> *The Federalist Papers* (traduzidos para o português como *O Federalista* ou também *Artigos Federalistas*) é um dos textos mais relevantes a respeito do constitucionalismo e da teoria política norte-americana. Os artigos foram escritos no final do século XVIII, por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay no intuito de defender a Constituição Federal de 1787, que promovia grandes modificações na estrutura jurídico-política norte-americana, tais como a mudança da forma de Estado confederativa para a federativa, o governo representativo e a criação de uma teoria da separação dos poderes com mecanismos de freios e contrapesos concedendo ao poder judiciário um papel até então não delineado em teorias anteriores, qual seja: aquele de fazer a revisão dos atos do poder legislativo e executivo, isto é, o controle de constitucionalidade. Cf. HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The Federalist Papers*. Edited by Isaac Kramnick, London: Penguin Books, 1987.

Nesta definição observa-se que o controle direto do povo sobre seus governantes ocorre apenas na forma de pressão política sobre os oficiais eleitos durante o mandato ou por meio do processo eleitoral, isto é, trata-se de um controle em sentido fraco. Embora Manin reconheça que o governo representativo comporta elementos democráticos, ele chama a atenção para a dimensão aristocrática ou elitista desta teoria, a qual se manifesta principalmente por meio do que ele chama de “princípio da distinção”. Analisando a criação do governo representativo na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos, Manin ressalta que a ordem jurídico-social destes países foi conscientemente elaborada de modo que os representantes eleitos fossem socialmente distintos e superiores aos eleitores. Isso se configurou pela inclusão de critérios censitários para a concessão de direitos políticos.<sup>3</sup> Neste sentido, Manin toma as teorias de Sieyès e de Madison como exemplos de governo representativo.

Por outro lado, Urbinati sustenta que no século XVIII foram também desenvolvidas teorias que buscaram conciliar representação e democracia. De acordo com a autora, a representação na modernidade pode ser compreendida a partir de dois paradigmas: o *jurídico-institucional*, vinculado ao pensamento político de Rousseau e de Sieyès, e o *político*, atribuído a Paine e a Condorcet. Esses paradigmas possuem concepções diferentes de soberania e de política. O primeiro tem um conceito voluntarista da soberania, segundo o qual o poder soberano repousa sobre a vontade geral do povo (Rousseau) ou da nação (Sieyès). Além disso, esse modelo compreende a representação como um contrato privado, estabelecendo instruções a respeito do vínculo entre representante e representado que podem oscilar entre a vinculação total (como no caso de Rousseau, no qual se admite a delegação da vontade, mas não a representação, pois ele entende que na representação acontece a alienação da vontade, realocando-se a soberania, ao passo que a delegação é um mandato temporário dado ao delegado para tomar decisões específicas) e a alienação sem limites (nesse caso a autora tem em mente a teoria de Thomas Hobbes). Está baseado no dualismo estado-sociedade, no qual a

---

<sup>3</sup> O critério censitário não foi instituído pela Constituição norte-americana de 1787. Contudo, Manin chama a atenção para o fato de que a exclusão deste critério não foi baseada em um princípio dos pais fundadores, mas ocorreu porque não houve consenso durante a Convenção da Filadélfia a respeito de como se delimitaria este critério em um país com tantas diferenças culturais e patrimoniais entre os Estados. Por essa razão, optou-se por admitir como eleitores federais todos aqueles que eram admitidos como eleitores em seus próprios estados, nos quais poderia haver critérios de exclusão baseados em renda e propriedade. Cf. MANIN, Bernard. *Principes du gouvernement représentative*. Paris: Champs Flammarion, 1996, p.139-141.

sociedade é deixada sob a responsabilidade dos representantes e a participação popular fica restrita às eleições (cf. URBINATI, 2006, p. 22s).

Já no segundo paradigma ocorre uma mudança no conceito de soberania, mudança esta diretamente relacionada à forma como se compreende a política e a representação. Rompe-se com a visão dualista segundo a qual a política é uma atribuição dos representantes eleitos. A representação passa a designar um processo político que é estruturado de forma circular entre instituições e sociedade, no qual cada cidadão pode participar. Cria-se um sistema político de representação que transmite a vontade política do povo por meio de assembleias eleitas. Desse modo, Urbinati ressalta que *ao lado da vontade é admitido também o julgamento na soberania popular*. Aqui, vontade e julgamento são compreendidos como duas formas de racionalidade. A vontade é “uma razão puramente analítica, ela é mais cognitiva do que interpretativa, mais assertiva do que hipotética; ela opera de acordo com princípios de identidade e não contradição e produz proposições verdadeiras/falsas.” O julgamento, por sua vez, é tomado como “uma razão dialógica, ou uma combinação de experiência, máximas éticas, eloquência e prudência” (URBINATI, 2006, p. 79). Assim, a relação entre representação e democracia está diretamente vinculada ao modo como se concebe a soberania. “Se a soberania é vista como a voz unitária de uma espécie de vontade geral que a nação contém já implicitamente, mas não pode articular e descobrir por si mesma”, diz ela, “então os cidadãos não têm nenhuma função (ou voz política) além de designar a elite da qual eles são o reflexo”. Por outro lado, se a soberania é entendida como “um processo de articulação de opiniões cuja fonte são os múltiplos locais e componentes da sociedade e o julgamento de cada cidadão, então o corpo representativo central não é sua única voz, mesmo se ele precisar ser sua voz final, ainda que provisória.” (URBINATI, 2006, p. 166).

De acordo com Urbinati, o *paradigma político* da representação permite acrescentar aos princípios elencados por Bernard Manin dois elementos importantes para a relação entre representação e democracia, são eles: advocacia<sup>4</sup> (*advocacy*) e representatividade (*representativity*). O elemento da advocacia é pensado no intuito de estreitar a relação dos representantes eleitos com a sociedade civil por meio de associações políticas, movimentos sociais, entre outras organizações capazes de exercer fiscalização e controle sobre as instituições do Estado, isto é, advocacia implica

---

<sup>4</sup> *Advocacy* é um termo utilizado no sentido de dar voz aos representados e não como sinônimo do exercício da profissão do advogado.

conceder voz e peso aos grupos representados durante o exercício do mandato. O elemento da advocacia permite compreender o próprio mandato político de modo distinto, pois não se trata apenas de um mandato imperativo, no qual o representante está completamente atado pelos termos da delegação, mas também é mais vinculante do que o mandato livre, pois apesar do representante ter liberdade para decidir em nome do interesse público e não apenas em nome do interesse de seus constituintes, ele deve submeter-se constantemente à avaliação de seus eleitores (cf. URBINATI, 2006, p. 44ss; LANDEMORE, 2007).

O elemento da *representatividade*, por sua vez, é aquele que permite acentuar as vantagens e qualidades da própria democracia representativa. Segundo Urbinati, a democracia representativa não pode ser pensada como uma segunda opção, isto é, uma opção não tão boa quanto a democracia direta, mas factível em razão do tamanho e do número de habitantes dos Estados contemporâneos, o que tornaria inviável o recurso à democracia direta. A autora ressalta que a democracia representativa pode ser entendida como um modelo mais interessante do que o da democracia direta, haja vista que a existência de partidos e de associações simboliza que os indivíduos reunidos em assembleia não estão ali para representar apenas seus próprios interesses, mas possuem um vínculo, um compromisso com outros cidadãos. Nesse sentido, Urbinati afirma que a representação política pode até mesmo ser vista como uma violação da representação privada ou jurídica na medida em que exclui o mandato imperativo, ou seja, um constituinte não pode desconstituir seu representante somente porque desaprova suas ações e decisões; qualquer controle ou fiscalização sobre o exercício do mandato tem que estar pautado em interesses públicos e não privados. Nessa empreitada os partidos políticos (pensados de forma normativa) assumem um papel central que é a conexão entre o interesse público e o interesse privado. Relembrando Maquiavel, a autora ressalta que os partidos não podem ser confundidos com facções, pois enquanto estas colocam o interesse privado em primeiro plano, aqueles têm o papel de coadunar interesses públicos e privados.

Desse modo, a democracia representativa apresenta duas vantagens sobre a democracia direta, a saber: em primeiro lugar, cria uma conexão entre cidadãos e instituições; em segundo lugar, numa democracia direta as assembleias são lugares nos quais os cidadãos confrontam-se diretamente e isso pode dar causa com mais facilidade a conflitos; já na democracia representativa, a mediação realizada pela representação, ao evitar o confronto direto entre cidadãos, pode favorecer a estabilidade.

Em suma, as definições de democracia representativa apresentadas por Manin e por Urbinati mostram um modelo em que o exercício do poder político é delegado, de tempos em tempos, a representantes eleitos pelos cidadãos e sobre os quais os próprios cidadãos podem, em menor ou maior medida, exercer controle, fiscalização e interferência. A representação é mais democrática à medida que a interação entre eleitores e eleitos é mais intensa, como sugere Urbinati a partir dos elementos da advocacia e da representatividade. Nesse modelo, ressalta-se ainda como um dos principais elementos a discussão e a deliberação públicas, pois é exatamente nesses momentos que os representados podem fazer a fiscalização e promover a interferência na atuação de seus representantes.

## 2. Críticas à democracia representativa

Muitas críticas têm sido tecidas ao governo e à democracia representativa desde que os primeiros modelos foram teoricamente defendidos e implementados na prática. Apenas para mencionar algumas considerações formuladas ao longo dos anos e em contextos distintos, vale lembrar o debate entre federalistas e antifederalistas nos Estados Unidos pós-revolucionário<sup>5</sup> ou, na Alemanha dos anos de 1920, as severas críticas tecidas pelo jurista Carl Schmitt à democracia representativa, notadamente à democracia parlamentar, a partir da avaliação de seus principais pressupostos e promessas não cumpridas<sup>6</sup>, ou, ainda, a partir da segunda metade do século XX, as críticas formuladas por teóricos da democracia deliberativa.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Os antifederalistas temiam que o modelo de representação proposto pela Constituição Federal de 1787 afastasse os cidadãos da vida pública e da possibilidade de exercer controle e fiscalização sobre seus representantes, arruinando, deste modo, a possibilidade do exercício da liberdade política. Cf. KETCHAM, Ralph (Org.). *The Anti-federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*. Edited and with an introduction by Ralph Ketcham. New York: Signet Classic, 2003, p. 231ss.

<sup>6</sup> De acordo com Schmitt, os principais pressupostos e promessas da democracia parlamentar eram os seguintes: 1) *discussão* (os poderes/representantes são obrigados a discutir e a buscar juntos a verdade, ou seja, a discussão deve pautar-se pelo conflito de opiniões e de convicções genuínas, não pelo conflito de interesses); 2) *publicidade* (a vida pública do Estado deve ser transparente de modo a permitir o controle dos membros de cada um dos poderes pelos cidadãos); 3) *liberdade* (notadamente as liberdades de expressão e de imprensa que permitiriam aos cidadãos ter acesso aos assuntos públicos e interferirem nas decisões de seus representantes). A crítica de Schmitt recai justamente sobre as promessas não cumpridas da democracia parlamentar, especialmente a promessa de levar a sério a discussão pública. Segundo o autor, o ideal da discussão pública conforme delineado por seus defensores implica discussões regidas por convicções comuns, as quais deveriam ter como premissas a predisposição dos participantes para se deixar convencer por argumentos racionais, a desvinculação de ligações partidárias e a isenção de interesses egoísticos. O que se verifica na prática, contudo, é que a discussão deu lugar aos compromissos formulados com base em interesses privados. Os partidos, assevera Schmitt, “não se apresentam mais em posições divergentes, com opiniões passíveis de



Não obstante a relevância dos argumentos apresentados pelas teorias anteriormente mencionadas, neste artigo serão exploradas três críticas à democracia representativa formuladas por Urbinati em uma obra recente. A opção pela análise de tais críticas se justifica não apenas em razão da atualidade da obra, publicada em 2014, mas também porque a autora aponta para os problemas que afetam a representação nas sociedades contemporâneas sem, com isso, considerar a democracia representativa um modelo que deva ser suplantado. Em outras palavras, Urbinati apresenta um conceito normativo de democracia representativa e, a partir deste conceito, busca identificar quais os problemas que o afetam e em que medida a superação de tais problemas pode tornar a democracia representativa um modelo desejável. Doravante, serão apresentadas as considerações da autora.

No livro denominado *Democracia desfigurada: opinião, verdade e o povo* (*Democracy disfigured: opinion, truth and the people*) Urbinati sustenta que a democracia representativa é um sistema diárquico<sup>8</sup>, no qual o poder político é exercido por meio de dois poderes dos cidadãos soberanos, a saber: a *vontade* (o direito de voto e os procedimentos e instituições que regulam a tomada de decisões) e a *opinião* (o domínio extrainstitucional de opiniões políticas) (cf. URBINATI, 2014, p. 2). Se *vontade* e *opinião* são dois poderes do soberano, a autora ressalta que se trata de poderes

---

discussão, mas sim como grupos de poder sociais ou econômicos, que calculam os interesses e as potencialidades de ambos os lados” para fecharem acordos e formalizarem uma coalizão. O ideal da publicidade, por sua vez, sucumbe diante dos muitos acordos formados longe dos olhos do público, nas comissões ou nos gabinetes dos representantes. Schmitt chega a afirmar que “o próprio Parlamento parece mais uma enorme antecâmara diante dos gabinetes ou comissões de pessoas poderosas invisíveis.” Cf. SCHMITT, Carl. Situação atual do sistema parlamentar atual. In: *A crise da democracia parlamentar*. Tradução Inês Lobbauer. Scritta, 1996, p. 8ss.

<sup>7</sup> Os teóricos da democracia deliberativa formulam uma crítica ao modelo processualista e à democracia representativa liberal, pautado em ideais como divisão de poderes, eleições periódicas e regra da maioria, e no qual a organização do poder político ocorre por meio de mecanismos de agregação de preferências, principalmente pelo voto, buscando-se a conciliação de interesses privados de indivíduos ou grupos com o interesse público. As críticas apontam para a pouca eficácia desse modelo em apresentar respostas satisfatórias para os problemas que se colocam às sociedades contemporâneas, marcadas pelo pluralismo, pelo aumento da complexidade das tarefas do Estado e pela falta de representatividade política, que levam a uma desvitalização do espaço público. Nesse contexto, as teorias da democracia deliberativa apresentam-se como um modelo normativo, ancorado em princípios e fundamentos que norteiam o processo decisório e que têm entre os seus objetivos a retomada do espaço político como um local para a discussão e deliberação de temas de interesse da coletividade. De forma geral, apresentam-se como um modelo conciliatório entre ideais contrapostos da teoria política, tais como: a liberdade dos antigos (soberania popular) e a liberdade dos modernos (direitos e liberdades individuais), o substancialismo e o procedimentalismo, o mercado (agregação de preferências individuais) e o fórum (participação política intensa visando o interesse público). A esse respeito, ver os artigos que fazem parte da coletânea organizada por Denilson Luis Werle e Rúrion Soares Melo. Cf. WERLE, Denílson Luis, MELO, Rúrion Soares (orgs). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007.

<sup>8</sup> Diarquia é um governo em que o poder é exercido por dois soberanos.

diferentes e que devem permanecer distintos, mas em constante comunicação. Isso porque a soberania na democracia representativa não está consubstanciada apenas nas leis editadas e nas decisões tomadas pelos oficiais eleitos, mas se encontra também na opinião daqueles que obedecem e participam indiretamente do governo.

A autora usa como sinônimos os termos *opinião* e *julgamento político*. Segundo ela, o julgamento político é um processo de argumentação coletiva que se apoia em uma ordem legal e procedimental que permite aos cidadãos saberem previamente as regras do jogo democrático e seus direitos nesse jogo. Assim, a diarquia democrática pertence essencialmente ao governo representativo, no qual vontade e opinião (julgamento) são consideradas modos distintos de participação, mas apenas a opinião permanece nas mãos dos cidadãos o tempo todo.

A noção de diarquia exige, assim, a separação de funções no que concerne à vontade e à opinião, uma vez as decisões e deliberações que ocorrem dentro das instituições devem permanecer distintas daquelas oriundas do mundo informal da opinião, ou seja, é relevante, para a manutenção do Estado de Direito, para a estabilidade política e para a segurança jurídica, que os papéis dos poderes constituídos, por um lado, e da influência popular, por outro lado, sejam diferenciados.

Na delimitação da democracia representativa como um modelo diárquico, os procedimentos democráticos assumem grande relevância. Urbinati ressalta que tais procedimentos não se limitam ao cômputo de votos ou ao bom funcionamento das instituições, mas devem também abrir espaço para o uso de liberdades individuais como a liberdade de expressão, de imprensa e de associação de modo a tornar o espaço informal e extrainstitucional um componente importante da liberdade política. Por essa razão, a autora ressalta que o “direito de tomar parte na formação da opinião é um direito que produz poder, não somente um direito que protege do poder.” (URBINATI, 2014, p. 24).

Isso implica uma relação circular entre decisões (oficiais/institucionais) e opiniões/julgamentos (informais/extraintitucionais). Um modelo democrático que atribui relevância aos procedimentos deve empenhar-se no fortalecimento de instituições e do espaço público no qual tais procedimentos possam ser utilizados por todos os cidadãos, assegurando a liberdade política e a igualdade material e, para realizar tal meta, deve-se “bloquear a tradução de desigualdades econômicas em poder político” (URBINATI, 2014, p. 21). Desse modo, não se trata apenas de estabelecer procedimentos e regras para o exercício das práticas democráticas, mas trata-se também

de delinear instituições e assegurar poderes e direitos aos cidadãos de modo que o poder econômico não solape o direito de igual influência dos cidadãos na decisão dos assuntos de interesse da coletividade.

Em textos anteriores, Urbinati já havia ressaltado a distinção entre *vontade* e *juízo*. Nessa obra de 2014 ela coloca a ênfase sobre o julgamento/opinião porque sua preocupação recai justamente sobre *as circunstâncias da formação da opinião pública* (cf. URBINATI, 2006, p. 22ss). Neste sentido, o papel da mídia, da internet e também do financiamento privado de candidatos e de partidos políticos assume um papel central para as práticas democráticas e para o exercício da liberdade política, pois tais elementos levam a discussão para o domínio da “justiça política, ou da igual oportunidade que os cidadãos deveriam ter para gozar seus direitos políticos significativamente” (cf. URBINATI, 2014, p. 28). Por essa razão, ao debruçar-se sobre os problemas relacionados à formação da opinião pública, a autora ressalta que está colocando o foco da democracia na inclusão.

Antes de explorar os problemas que afetam a formação da opinião pública e, notadamente, a democracia representativa, Urbinati esclarece os sentidos da palavra *opinião*. Segundo a autora, a palavra latina *opinio*, ou a grega *doxa*, possui dois significados, a saber: o significado filosófico e o significado político. Em termos filosóficos, a palavra *opinio/doxa* possui uma perspectiva cognitiva que a *contrapõe à verdade* e remete à obra de Platão; em termos políticos a palavra *opinio/doxa* é compreendida na perspectiva do diálogo, da reunião das pessoas no espaço público para a elaboração das leis, sendo tal perspectiva encontrada nas obras de Aristóteles e de Cícero, ela é *associada à liberdade*. Tais significados da *opinião* são invocados por teorias da democracia contemporânea e, por essa razão, são objeto de estudo da autora.

No fórum público das democracias modernas, Urbinati considera que a opinião (*doxa*) possui três funções, quais sejam: a) cognitiva ou de exigência de informação; b) política ou de formação de agenda e de contestação; c) estética ou de exigência de transparência e de submissão da atuação política ao público (cf. URBINATI, 2014, p. 18 e 229). Os problemas relacionados ao modelo de democracia representativa estariam então associados a uma radicalização de cada um desses papéis, dando origem, respectivamente, a uma democracia apolítica/epistêmica, populista e plebiscitária. Em todos os casos observa-se o desequilíbrio entre os poderes da vontade e da opinião e originam-se as desfigurações da democracia, pois, segundo Urbinati, “o caráter da democracia é diárquico e sua natureza é procedimental. Esta é a figura” (URBINATI,

2014, p. 18). Essa definição de Urbinati é normativa, pois apresenta a democracia representativa como ela deveria ser. A partir deste ideal a autora passa a analisar as desfigurações do modelo, as quais serão apresentadas a seguir.

## **2.1. Democracia apolítica ou epistêmica**

A democracia apolítica ou epistêmica é definida a partir de propostas teóricas (mas que possuem implicações nas práticas democráticas) apoiadas em duas principais reivindicações, a saber: a extensão do domínio em que as decisões são tomadas de modo não partidário, e a defesa de que a autoridade democrática é legítima em razão da qualidade dos resultados e não meramente dos procedimentos. O caráter apolítico dessas propostas surge justamente da recusa de elementos frequentemente associados à democracia, tais como a disputa, o desacordo, a deliberação e a abertura das decisões majoritárias a modificações (cf. URBINATI, 2014, p. 81). A rejeição ao desacordo, ao dissenso e a ênfase no resultado das decisões políticas afeta a natureza procedimental da democracia representativa.

Segundo Urbinati, o procedimentalismo democrático enfatiza que “o que dá sustentação à legitimidade política é o fato de o processo acontecer do modo previsto para ele acontecer, não o fato dele proporcionar algum resultado desejável” (cf. URBINATI, 2014, p. 81). Nesse sentido, tomando-se como exemplo temas polêmicos como a legalização do aborto ou do casamento gay, na perspectiva procedimental qualquer resultado seria considerado legítimo desde que respeitados os requisitos formais exigidos para a aprovação de determinada norma; já numa perspectiva apolítica ou epistêmica, o próprio resultado, independentemente da adequação procedimental, pode vir a ser questionado. Tal proposta tende a encorajar posicionamentos que deslegitimam e desacreditam eleitores e representantes eleitos para a tomada de decisões relevantes, pois ressalta que seus julgamentos são baseados em razões estratégicas ao invés de em valores e bens superiores *a priori*, tais como a verdade ou a moralidade.

Como consequência, tem-se o descrédito nos atores políticos e o aumento da credibilidade em instituições e órgãos técnicos, como os tecnocratas da economia e das

finanças, os juízes e os *experts* nas mais diversas áreas.<sup>9</sup> A autora não equipara as teorias epistêmicas da democracia à tecnocracia, pois reconhece que tais teorias acreditam que o conhecimento, em potencial, pode ser igualmente distribuído entre todos os cidadãos e que a multidão pode ter sabedoria. Contudo, ela ressalta que a exaltação da episteme no espaço da política favorece uma visão tecnocrata da atuação no espaço público e enfraquece a democracia sob o ardiloso pretexto de fortalecê-la (cf. URBINATI, 2014, p. 83). Segundo Urbinati, “o paradigma epistêmico localiza o critério para o julgamento do que é bom ou correto fora do processo político, o qual desempenha uma função auxiliar, não impositiva” (cf. URBINATI, 2014, p. 86). Assim, embora se reconheça a importância dos procedimentos democráticos de tomada de decisões, ressalta-se que eles serão adequados à medida que consigam produzir o resultado almejado (a verdade ou a moralidade).

Urbinati ressalta que a teoria epistêmica tem como ponto de partida as teorias da democracia deliberativa, contudo, vai além uma vez que atribui ao procedimento democrático não somente a tarefa de produzir decisões autônomas tomadas pelos cidadãos, mas exige a produção de decisões verdadeiras ou corretas. Desse modo, os teóricos deliberativos, embora busquem uma justificação moral do uso dos procedimentos, aceitam como principal característica do procedimentalismo a possibilidade de produzir decisões passíveis de correções ou de emendas. Já segundo os teóricos epistêmicos a reversibilidade das decisões tomadas mediante a adoção de determinados procedimentos não é suficiente, os procedimentos precisam também assegurar a produção de decisões corretas (cf. URBINATI, 2014, p. 93ss).

Na leitura de Urbinati, as teorias epistêmicas desconfiguram a democracia representativa por modificarem a perspectiva diárquica que divide o poder entre *vontade* e *opinião*. No lugar da *opinião*, é a *verdade* que passa a figurar ao lado da *vontade*. A autora analisa três propostas que contestam os aspectos políticos da democracia procedimental. São elas: a tentativa de emendar a epistemologicamente a democracia procedimental realizada por David Estlund; a proposta de estender o domínio das decisões apolíticas elaborada por Pierre Rosavallon; e discussão a respeito da *razão pública* feita por Philip Pettit.

Na proposta de Estlund ela observa a identificação do procedimentalismo principalmente com a interpretação shumpeteriana ou com a competição eleitoral

---

<sup>9</sup> Problemas semelhantes são apontados por Pinzani ao analisar a produção do discurso tecnocrático e seus efeitos sobre a democracia. Cf. PINZANI, 2013, p. 152ss.

instrumental. Segundo Urbinati, essa perspectiva retrata a teoria procedimentalista da democracia como um método funcionalista que é normativamente vazio e interessado essencialmente na vitória. A autora ressalta que o alvo das críticas de Estlund é um procedimentalismo puramente político que induz os cidadãos a considerarem as decisões políticas independentemente dos conteúdos (cf. URBINATI, 2014, p. 92).

No que diz respeito à proposta de Rosanvallon, Urbinati considera que os argumentos do autor em prol de uma democracia apolítica contrapõem a legitimidade institucional e os procedimentos democráticos ao exercício da desconfiança com relação às decisões parlamentares, de modo que a política apartidária repousa exatamente sobre a desconfiança de instituições e de decisões tomadas pelos representantes. Desse modo, ela sustenta que a perspectiva de Rosanvallon reforça o uso do poder negativo de julgamento (fiscalização/desconfiança) e isso ocorre por considerar que a democracia representativa sempre é passível de degenerar em populismo caso medidas preventivas não sejam adotadas, como, por exemplo, conter a tendência de tornar todas as questões objeto da decisão democrática (cf. URBINATI, 2014, p. 92).

Na proposta de Philip Pettit, a autora observa que a despolitização da democracia ocorre por meio do recurso a uma antiga estratégia republicana de separar as duas principais funções da prática democrática, a saber: deliberação e decisão. Nessa visão, a deliberação é considerada um julgamento competente e imparcial enquanto as decisões consistem meramente na votação segundo o critério da regra majoritária. Assim, a razão pública encontra-se na deliberação que deve ocorrer, preferencialmente, em comitês de *experts* ou mesmo dentro de outras instituições como, por exemplo, o poder judiciário (cf. URBINATI, 2014, p. 118). Segundo Urbinati, as críticas de Pettit voltam-se contra a centralidade do parlamento ou dos corpos legislativos, os quais, segundo ele, são em si mesmos populistas (cf. URBINATI, 2014, p. 92/93).

Urbinati considera que apesar das diferenças, as reflexões desses três autores sobre a natureza e riscos do julgamento político na democracia colocam em lados opostos opinião e decisões racionais. Esses autores consideram que o mérito da deliberação consiste em reduzir os problemas oriundos da opinião e de seu papel politizador seja pela diminuição da possibilidade de ocorrência de resultados irracionais, partidários, tendenciosos ou simplesmente errados (Estlund), seja interrompendo o caminho em direção à demagogia (Rosanvallon) ou, ainda, restringindo a autoridade de corpos representativos e do voto dos cidadãos em favor de um júri ou de uma estratégia jurídica de controle (Pettit) (cf. URBINATI, 2014, p. 93).

A autora vê na democracia epistêmica uma tentativa radical de despolitizar a democracia e isso ocorre de dois modos: em primeiro lugar, “questiona a estrutura diárquica do governo representativo e do procedimentalismo democrático” (URBINATI, 2014, p. 97), desafiando o caráter e as promessas da democracia como, por exemplo, a promessa de igual liberdade política, que é satisfeita pela participação direta ou indireta de todos os cidadãos no processo de julgamento e de elaboração de leis que eles obedecem; em segundo lugar, “porque refuta a condição de autonomia ou imanentismo que pertence à autoridade democrática” (URBINATI, 2014, p. 97) e, nesse sentido, compromete a substância da democracia que reside exatamente na autoridade oriunda do processo de igual participação dos cidadãos nas decisões coletivas. Urbinati considera que a principal consequência da despolitização da democracia é a extensão, para o julgamento político, do caráter, do modelo e das metas do julgamento judicial (URBINATI, 2014, p. 93).<sup>10</sup>

O julgamento judicial é caracterizado pela *imparcialidade* na avaliação dos fatos e dos dados envolvidos. Os juízes não são partes, são externos ao caso analisado e possuem o dever legal de argumentar e de agir em nome das instituições, devendo deixar de lado seus valores e preferências pessoais. Ademais, os juízes não precisam ser politicamente representativos, ao contrário, eles devem agir apoliticamente justamente porque devem representar apenas a vontade consubstanciada no direito. O poder contido no julgamento judicial é negativo ou de controle e fiscalização, haja vista depender da vontade do soberano (o direito) e não da opinião do soberano (cf. URBINATI, 2014, p. 123s).

Por outro lado, o julgamento político se caracteriza pela *generalidade*, não pela imparcialidade, seu critério é o interesse geral da comunidade política. A generalidade é uma presunção a respeito da igual distribuição do poder político na sociedade. Tanto os eleitores quanto os representantes estão envolvidos no caso sob consideração, não são externos como os juízes e, exatamente por esta razão, não há a exigência de imparcialidade. Embora não haja a exigência de imparcialidade, espera-se que os atores políticos ajam com legitimidade e com responsabilidade, levando em consideração o interesse público e não apenas os interesses particulares. O julgamento político ocorre num contexto de pluralidade de opiniões e, desse modo, produz leis válidas, não leis verdadeiras. A expectativa de atuação responsável por parte dos atores políticos

---

<sup>10</sup> Crítica semelhante, mas feita a partir da perspectiva da Filosofia do Direito, pode ser encontrada em: WALDRON, 1999, p. 290.

(cidadãos e representantes) repousa sobre elementos como os princípios morais e constitucionais, a argumentação prudente, a ética da participação, a cultura política e também o cálculo político (cálculo das consequências da adoção de um determinado posicionamento). Urbinati ressalta que o julgamento político ganha forma dentro de um contexto pragmático, não fora ou contra tal contexto. Em outras palavras, num contexto de desacordo político cada uma das partes dissidentes possuiu razões para defender seu posicionamento, e não se trata de sustentar que um posicionamento é verdadeiro e outro falso no sentido de que o julgamento político somente poderia produzir um único resultado (cf. URBINATI, 2014, p. 123ss).

Assim, a autora ressalta que a busca pela verdade no âmbito das práticas democráticas faz com que se busque uma aproximação entre o julgamento político e o judicial, tentando-se trazer para a política a imparcialidade e o consenso ao invés da generalidade e do desacordo. Tais propostas despolitizam a democracia justamente por confiarem mais em *experts* ou técnicos do que nos atores políticos e, desse modo, afetam a liberdade política e o direito de igual participação dos cidadãos na decisão de questões políticas relevantes, haja vista deslocarem para instituições não representativas e não submetidas ao controle popular (como, por exemplo, o poder judiciário) a decisão de questões bastante polêmicas e de grande relevância para a vida social.

## **2.2 Democracia populista**

Os teóricos da democracia epistêmica, como apresentado por Urbinati, atribuem à multidão a virtude da sabedoria, caracterizam o cidadão como membro de um júri que escuta a voz da razão ao invés da opinião e sustentam que o processo político, apesar de ser representativo do público, deve refletir a verdade e não os interesses e ideologias sociais. Os teóricos do populismo, por outro lado, atribuem à multidão a virtude da mobilização, caracterizam os cidadãos como membros de um conjunto, de um “nós” com opinião hegemônica e com autorização para falar em nome do todo. Distintamente da proposta epistêmica, Urbinati observa que nas propostas populistas os interesses e ideologias sociais desempenham um papel central na representação democrática (cf. URBINATI, 2014, p. 128).

De acordo com a autora, apesar das diferenças entre epistêmicos e populistas, ambas as perspectivas criticam a democracia parlamentar nos seguintes aspectos: a) a consideração da política como um terreno de barganha entre partidos e interesses



conflitantes; b) questionam, com base em propósitos distintos, a estrutura diárquica da democracia representativa, haja vista os epistêmicos buscarem substituir a *opinião* pelo conhecimento (verdade) e como consequência darem preferência à deliberação de corpos não eleitos, ao passo que os populistas fazem com que a opinião de uma parte do povo se confunda com a vontade do Estado e, como consequência, são intolerantes com a pluralidade de ideologias e de interesses e com as divisões partidárias nos corpos eleitos; c) julgam a legitimidade da autoridade democrática a partir de um ponto de referência externo ao processo político, tal como a verdade (segundo os epistêmicos), ou uma concepção pré-procedimental de povo, isto é, uma definição do povo segundo identidade cultural ou tradicional (populismo). Tais críticas levam, assim, à deformação da estrutura diárquica da democracia representativa (cf. URBINATI, 2014, p. 128).

Antes de apresentar uma definição mais elaborada, Urbinati adverte que o populismo é um fenômeno complexo, marcado pela hostilidade ao liberalismo e à democracia constitucional e seus principais postulados, tais como os direitos das minorias, a divisão dos poderes, a pluralidade partidária, apresentando-se como uma alternativa à democracia representativa. Segundo a autora, não há uma teoria do populismo. Não obstante, ela define o populismo como um movimento que pretende chegar ao poder a fim de modificar a democracia constitucional. A reorganização do Estado proposta por esses movimentos, ressalta a autora, “inclui a centralização do poder, o enfraquecimento dos *checks and balances*, o fortalecimento do executivo, a desconsideração às oposições políticas e a transformação da eleição em um plebiscito do líder” (cf. URBINATI, 2014, p. 129).

O movimento populista, contudo, não deve ser confundido com movimentos populares. Urbinati observa que a principal distinção é que o movimento populista apresenta liderança centralizada e é organizado de modo a poder concorrer ao poder no Estado, busca controlar a maioria, desenvolve um discurso antirrepresentativo com a conseguinte negação da pluralidade e do desacordo e busca modelar toda a sociedade a partir de sua ideologia. Os movimentos populares, ainda que apresentem unidade em relação a um objetivo (Occupy Wall Street, por exemplo), não apresentam estrutura unificada com o intuito de ascender ao poder político estatal. Nesse sentido, enquanto os movimentos populistas, na visão da autora, solapam a noção de diarquia, os movimentos populares são perfeitamente condizentes com esta noção (cf. URBINATI, 2014, p. 129s).

O populismo favorece a criação de um cenário político polarizado que simplifica os conflitos sociais e favorece a tomada de posição em prol de um dos lados em desacordo. Polarização e simplificação, segundo Urbinati, “produzem a verticalização do consenso político, que inaugura uma profunda unificação das massas sob uma narrativa orgânica ou um líder carismático ou cesarista personificando tal narrativa” (URBINATI, 2014, p. 131). Assim, enquanto na perspectiva epistêmica da democracia observava-se a ausência de liderança e a busca da erradicação da ideologia e das opiniões, na perspectiva populista a figura do líder personalista, assim como a retórica ideológica assumem grande relevância.

O populismo contesta as formas indiretas de participação política, mas não pode ser equiparado à democracia participativa, pois a tentativa de formação do povo como uma unidade homogênea vai diretamente de encontro com a pluralidade e a diversidade de interesses que são característicos de propostas democráticas. Urbinati sustenta que “o principal traço político da democracia não é tanto que as pessoas estejam coletivamente envolvidas, mas que elas estejam envolvidas enquanto indivíduos, que elas tenham uma *igual liberdade política*” (URBINATI, 2014, p. 163). A ação coletiva, desse modo, configura-se pela cooperação dos indivíduos com o projeto comum e não pela eliminação da pluralidade e das divergências. Pode-se considerar, nesse sentido, que o populismo mais se aproxima de um governo da maioria do que de um avanço nas práticas democráticas. Segundo Urbinati, “enquanto o procedimentalismo democrático reconhece que os cidadãos têm o direito de tomar decisões ruins, o populismo presume que o povo [...] está sempre certo” (URBINATI, 2014, p. 135). Nesse sentido, ressalta-se também o desdém do populismo com a mediação promovida pelas formas indiretas de democracia. No lugar das eleições e da discussão, é a noção de aclamação que ganha preponderância. Um líder populista, ressalta Urbinati, não é eleito, ele é aclamado. É o povo, em sua maioria, que legitima a vontade, haja vista o populismo negar autonomia às instituições políticas que atuam como mediadoras entre o povo e o governo e, notadamente, ao poder legislativo.

De acordo com Urbinati, o conceito de povo que sustenta a perspectiva populista, isto é, o povo compreendido “como um ator político que afirma sua autoridade soberana permanecendo em constante estado de mobilização” (URBINATI, 2014, p. 166), não pertence à tradição democrática, mas sim à tradição republicana. Apoiada nos estudos de Laclau, a autora sustenta que as origens do populismo podem ser encontradas na tradição romana. A origem do termo *povo* (*populus*) é latina.

*Populus*, na tradição romana, significava oposição/distinção em relação a outro grupo de romanos que não era *populus*. O aspecto ressaltado é que desde suas origens o termo *povo* tem uma conotação coletiva como o oposto da agregação de indivíduos e, do mesmo modo, ainda observa-se nas línguas europeias, com exceção da língua inglesa, que o termo *povo* (*popolo*, *peuple*, *volk*, por exemplo) designa uma entidade coletiva, orgânica, um corpo único (cf. URBINATI, 2014, p. 161).

Há aqui dois elementos que aproximam, na visão da autora, populismo e republicanismo, a saber: a unidade e a polarização. Por um lado, a autora resalta que populismo e republicanismo compreendem o povo de forma homogênea e, principalmente, anti-individualista. Tais perspectivas não pressupõem a unidade do povo em termos legais abstratos, como na democracia liberal e procedimental, mas sim como cidadãos agrupados por aspectos socioeconômicos como riqueza, status social e poder político. Por outro lado, consideram que é o conflito, a polarização entre lados rivais que favorece a manutenção da unidade no seio do povo (cf. URBINATI, 2014, p. 166s). Para a autora, o populismo atribui ao povo apenas o espaço do *fórum* e não o espaço das *assembleias soberanas*. No *fórum*, o povo figura como um interlocutor receptivo dos líderes políticos apenas para apoiar e legitimar uma determinada ideologia, isto é, para aclamar. Já no espaço das *assembleias soberanas*, o povo participa das decisões e tem poder de voto, de decisão.

A crítica de Urbinati ao populismo é que seu apelo à homogeneidade, ao personalismo da liderança, à polarização para reforçar a homogeneidade e sua recusa a um modelo de democracia indireta acaba por danificar a pluralidade de interesses existentes nas sociedades contemporâneas, desrespeitar direitos de minorias e deslegitimar os espaços democráticos de formação da opinião e da vontade. A principal consequência da proposta populista para a democracia representativa, conforme delineada pela autora, é a deformação da estrutura diárquica que é promovida pela prioridade atribuída à *opinião*, a qual é unificada dentro de uma narrativa ideológica (a ideologia defendida pelo movimento populista) (cf. URBINATI, 2014, p. 135).

O populismo disputa com a democracia representativa e procedimental uma melhor compreensão da representação e, enquanto a primeira encontra suporte na democracia constitucional (com eleições, proteção aos direitos de minorias, *checks and balances*, defesa da pluralidade partidária e de interesses, etc), o segundo aposta num modelo de representação que reforce a identidade entre povo e liderança, ameaçando, deste modo, direitos e práticas estreitamente associados à democracia.

A preocupação de Urbinati ao analisar o populismo recai ainda sobre fenômenos contemporâneos, tais como “formas videocráticas de identificação popular, polarização simplificada da opinião em nichos de crenças auto-referenciais, radicalização dogmática de ideologias políticas e, finalmente, a busca por um líder vencedor na era do público” (URBINATI, 2014, p. 133). Esses fenômenos acabam ficando mais evidentes na democracia plebiscitária, que será apresentada a seguir.

### **2.3. Democracia Plebiscitária (Plebiscito da audience)**

O apelo ao povo, conforme formulado pelo populismo, pode facilitar a transformação plebiscitária da democracia quando associado à sociedade de massas e aos meios de comunicação de massas. Essa é uma conclusão preliminar com a qual Urbinati passa da análise do populismo àquela do plebiscitarianismo.

A visão plebiscitária, ressalta a autora, defende que o governo e seus oficiais devem estar “sob os olhos do povo”. No entanto, o plebiscitarismo “busca substituir a responsabilização por meio de procedimentos e de instituições pela popularidade ao dar à esfera pública um novo significado e configuração, uma vez que faz com que o público exerça principalmente a função estética, teatral” (URBINATI, 2014, p. 171). Segundo Urbinati, o populismo e o plebiscitarismo têm em comum a crítica às teorias da democracia que desconfiam da concepção do povo como uma entidade prévia ao processo político e localizam a fonte do consentimento no direito individual ao voto. Contudo, diferem porque enquanto o populismo requer a participação do povo, o plebiscitarianismo atribui ao povo a função negativa de *assistir* (cf. URBINATI, 2014, p. 171).

O plebiscitarismo é considerado por Urbinati um modelo “pós-representativo de democracia em todos os aspectos porque deseja desmarcar a vaidade do mito da participação (isto é, da cidadania como autonomia) e exaltar o papel dos meios de comunicação como um fator extraconstitucional de vigilância” (URBINATI, 2014, p. 172). Diferentemente da democracia epistêmica, que busca substituir a opinião pela verdade e, também de modo distinto do populismo, que torna a opinião da maioria a vontade de todo o povo e o elemento central do poder político do Estado, a democracia plebiscitária aceita a estrutura diárquica da democracia representativa e defende os procedimentos democráticos, mas mantém a função de decisão (vontade) com poucos e o julgamento visual (opinião) com o povo. Não se trata exatamente de abdicar da

democracia dos partidos políticos, mas da afirmação dos partidos “como um corpo oligárquico que deixar de ser intermediário para se tornar ocupante direto e por seu próprio interesse da política representada” (URBINATI, 2013, p. 89). Assim, a perspectiva plebiscitária “declara o fim da ideia segundo a qual a política é uma combinação de decisão e julgamento e torna a política um trabalho de comparecimento visual de um público em relação ao qual a questão essencial é sobre a qualidade da comunicação entre o governo e os cidadãos” (URBINATI, 2014, p. 172). Desse modo, o papel da mídia é ativo enquanto o papel do cidadão é passivo.

O plebiscitarismo reinterpreta o papel do fórum público acentuando as seguintes funções: a aprovação e a transparência. A aprovação, diz Urbinati, “é o tema central do plebiscito como sinal de investidura e confiança” (URBINATI, 2014, p. 173s). A transparência, por sua vez, surge como uma exigência em troca da aprovação, pois “se o líder pede ao povo aprovação, o povo tem o direito de pedir a exposição pública do líder” (URBINATI, 2014, p. 174).

A transparência torna-se um conceito central para a perspectiva plebiscitária da democracia. Não se trata, entretanto, da exigência de publicidade e de transparência mediada por instituições cuja responsabilidade é fiscalizar e responsabilizar governantes, em constante interação com a opinião pública dos cidadãos. Trata-se, ao invés disso, de uma *transparência visual do poder*, mediada pelos meios de comunicação. Segundo Urbinati, alguns fatores favorecem essa demanda por transparência a partir da mídia, tais como “o declínio dos partidos tradicionais, o papel da televisão na construção do consentimento político e o aumento de peso do executivo como um resultado da emergência econômica e financeira” (URBINATI, 2014, p. 172).

Urbinati considera o presidencialismo mais vulnerável à democracia plebiscitária do que o parlamentarismo, uma vez que a figura do presidente está mais exposta, e isso favorece o desenvolvimento de um apelo à personalidade, ao carisma do líder.<sup>11</sup> Assim, a democracia plebiscitária é considerada “uma democracia presidencial de massa que menospreza uma concepção liberal de limitação do poder e divisão dos poderes” (URBINATI, 2014, p. 174s). Tal definição não implica uma associação imediata entre presidencialismo e democracia plebiscitária, mas significa que ambos podem coincidir em sociedades nas quais os mecanismos para controle e limitação do

---

<sup>11</sup>A autora cita os exemplos de governantes como Peron, Chavez e Berlusconi, que fizeram uso da mídia para falar diretamente com o povo e principalmente para divulgar e defender uma ideologia. Cf. URBINATI, Nadia. *Democracy disfigured: opinion, truth and the people*. Cambridge/London: Harvard University Press, 2014, p. 174.

poder político, tais como os *checks and balances*, a delimitação das atribuições de cada um dos poderes, a pluralidade partidária, os procedimentos constitucionalmente previstos para eleição, remoção e fiscalização de representantes, o próprio processo judicial e administrativo como meio de fiscalização e de responsabilização, passam a ser substituídos ou perdem relevância em detrimento da fiscalização e responsabilização promovidas pela mídia.

Para a compreensão do fenômeno plebiscitário, é relevante a distinção entre voto e plebiscito, pois o que está em questão nesta diferenciação é o espaço deixado para a autonomia do cidadão. Enquanto o direito de voto acentua o julgamento de cada cidadão no ato de tomar uma decisão, assim como o aspecto agregativo do resultado do voto emitido em um contexto de divisão desses cidadãos entre partidos e interesses, a ideia do plebiscito, principalmente se consideradas suas raízes romanas, remonta à criação de “uma unidade do povo além de suas divisões internas” (URBINATI, 2014, p. 178).

Urbinati ressalta que “a diferença entre uma reunião plebiscitária e a cidadania democrática reside essencialmente no caráter e na função da fala ou do discurso” (URBINATI, 2014, p. 225s). Enquanto numa assembleia democrática o discurso é um direito político “que cada pessoa exerce em conjunto com outros de modo a influenciar, propor e avaliar decisões”, numa reunião plebiscitária o discurso é, ao invés, “a prerrogativa da multidão que é feita de pessoas privadas que reagem ao que veem [ ], e não é por uma questão de formar uma visão política ou tomar parte no debate, mas de observar os executores agirem” (URBINATI, 2014, p. 226). Em uma assembleia democrática observa-se a autonomia política de cidadãos que falam por meio do poder de voto e por suas diversas opiniões e interesses políticos, ao passo que em uma reunião plebiscitária verifica-se o que Urbinati denomina “liberdade do público”, a qual consiste na ação da multidão que segue ou estimula um ou vários falantes e tem-se então um público de espectadores guiados pela mídia, pela propaganda, pela publicidade e não um público de cidadãos guiados por procedimentos. Verifica-se uma mudança dos valores atribuídos a voz (fala/discurso) e à visão (assistir), uma vez que os cidadãos passam a atuar principalmente por meio daquilo que assistem e julgam e não por meio do que falam em um debate com os seus concidadãos e representantes. Segundo a autora, “a regra da rua, assim como a da internet ou a da televisão, é a regra da multidão; sua liberdade é desatada, mas isso não a torna a liberdade de um povo autônomo” (URBINATI, 2014, p. 226).

A publicidade e o marketing são elementos que se contrapõem, em certa medida, aos anseios de autonomia ou liberdade política. Urbinati chama a atenção justamente para o aspecto da “ausência de transparência na transparência”. Isso significa que a mídia ao tentar dar publicidade aos atos dos governantes e promover a fiscalização e responsabilização necessárias, acaba por alimentar o público com informações seletivas, elaboradas e dirigidas no intuito de impressionar as pessoas com imagens que acabam por despertar compaixão ou raiva, e aqui reside o aspecto estético ou teatral da democracia plebiscitária. Contudo, tais imagens e dados estão longe de proporcionar ao povo informações a respeito das questões mais relevantes da política (cf. URBINATI, 2014, p. 210).

O resultado da substituição dos meios institucionais e procedimentais de fiscalização e responsabilização dos representantes e de participação política pelos meios midiáticos de exposição pública abre espaço para o que a autora chama de “democracia do público” (*audience democracy*) que, segundo ela, caracteriza-se principalmente pelo declínio do ideal da autonomia política.

No que diz respeito ao caráter diárquico da democracia representativa, Urbinati reafirma que a diarquia é configurada não apenas pela existência das duas funções ou poderes (opinião e vontade), mas também e principalmente pela comunicação entre opinião e vontade, de modo que “a opinião não permaneça ineficaz e a vontade não permaneça sem controle” (URBINATI, 2014, p. 226s). A democracia plebiscitária deforma essas funções da diarquia democrática ao fazer com que a esfera pública desempenhe um papel essencialmente estético, o qual dificilmente será um meio de controle e de julgamento crítico. Segundo a autora, “[i]sso ilustra o paradoxo das democracias atuais em que surgem movimentos de protesto que são tão fortes em sua aparência quanto são fracos e impotentes em seu impacto político sobre as decisões” (URBINATI, 2014, p. 226s).

### **3. Considerações finais**

O propósito deste artigo foi analisar a liberdade política, no sentido de autonomia coletiva ou participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões públicas, no âmbito da democracia representativa. Desse modo, dedicou-se grande parte do texto à apresentação da democracia representativa enquanto teoria, seu conceito, suas origens e as principais críticas que são tecidas a este modelo. No que diz respeito às

críticas, optou-se pela apresentação das críticas recentemente formuladas por Urbinati a fim de investigar em que medida ainda se pode pensar a liberdade política a partir do modelo representativo de democracia. Cabe, agora, avaliar as contribuições da teoria estudada para o problema enfrentado.

Como visto, Urbinati parte de um conceito normativo de democracia representativa – a democracia diárquica – segundo a qual a representação democrática é definida por dois poderes soberanos, a saber, a *opinião ou julgamento* e a *vontade*. A *opinião* é um poder soberano informal, extrainstitucional e não impositivo, mas que deve ter força e meios para adentrar as esferas institucionais de poder nas quais a *vontade* (ou o direito) é formada. Uma representação democrática “não desfigurada” deve fazer um uso equilibrado desses poderes e deve também permitir que haja a comunicação entre ambos. O uso equilibrado desses dois poderes depende também da liberdade política, entendida no sentido de autonomia dos cidadãos, assim como depende da igual oportunidade dos cidadãos de manifestação de sua opinião de exercício de influência sobre a formação da vontade.

As críticas da autora à democracia representativa consistem em mostrar as deformações que afetam o equilíbrio e a comunicação entre *opinião* e *vontade*. As três deformações apontadas são as propostas dos modelos democráticos epistêmicos ou apolíticos, populistas e plebiscitários. Ao analisar tais propostas Urbinati lança luz principalmente sobre os problemas que afetam a formação da opinião pública nas teorias democráticas e nas práticas políticas contemporâneas. Embora ela se dedique à avaliação das teorias e não necessariamente das práticas democráticas que eventualmente aderem a cada uma dessas propostas, exemplos de como tais modelos teóricos influenciam e se refletem nas práticas políticas vêm à tona com bastante frequência e são relevantes para compreender em que medida as deformações apontadas enfraquecem ou mesmo solapam a liberdade política enquanto um direito dos cidadãos e enquanto um dos princípios basilares das sociedades democráticas.

O conceito de democracia representativa apresentado por Urbinati é estreitamente relacionado com aquele de democracia constitucional, haja vista colocar a ênfase nos direitos fundamentais, na proteção das minorias, no pluralismo partidário e ideológico, nos *checks and balances*, nos procedimentos democráticos estabelecidos pela Constituição para regular as práticas políticas, na circulação da opinião pública e também na fiscalização dos representantes pelos representados. Trata-se de um conceito que coloca a ênfase em uma participação política mediada por procedimentos e



instituições e a mediação é compreendida não como um mal necessário, mas como algo valioso, pois como mostraram precursores da democracia representativa como Paine (2009, p. 172) e Condorcet (2013, p. 63-186), o grande inimigo do interesse público não é a ação popular movida por paixões ou interesses particulares, mas é a participação não mediada por procedimentos e regras, pois tais procedimentos e regras têm a função de acalmar as paixões e permitir que os cidadãos façam uso de seu julgamento no âmbito das decisões coletivas.

Uma proposta teórica cujo objetivo é a reabilitação da democracia representativa e procedimental, nos termos propostos pela teoria ora apresentada, lança luz sobre as dificuldades de efetivo gozo da liberdade política na democracia representativa. Urbinati ressalta que o principal mérito da democracia representativa e procedimental é sua ênfase na igual distribuição da liberdade política. Para que um sistema político assegure tal liberdade, contudo, torna-se necessária a promoção de condições formais e também materiais, as quais irão interferir diretamente na percepção que os cidadãos têm da eficácia e do valor de sua participação na vida pública.

Nesse sentido, a autora oferece quatro orientações que em sua opinião coadunam-se com o conceito normativo de democracia representativa e, também, podem contribuir para aprimorar a representação democrática na prática das sociedades hodiernas. A *primeira orientação* consiste em delinear um desenho institucional que fortaleça os canais de comunicação entre representantes e representados, o que irá permitir o fluxo da opinião dos cidadãos para dentro dos espaços institucionais de formação da vontade política. A *segunda orientação* requer o controle e a limitação do poder econômico privado em campanhas eleitorais e na esfera política de modo geral, pois essa intervenção coloca em evidência a ruptura com o princípio da igualdade política, uma vez que compromete a fundação igualitária da democracia segundo a qual o voto de cada cidadão conta como apenas um voto.<sup>12</sup> A *terceira orientação* consiste na proteção da independência e do pluralismo de informações na arena pública, tanto com relação às maiorias políticas quando em relação ao poder privado. Nesse caso, trata-se de assegurar aos cidadãos o direito a informações imparciais. Como consequência de

---

<sup>12</sup>A violação ao princípio da igualdade de influência no processo político foi um argumento invocado recentemente pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4.650, na qual foi declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Cf. BRASIL. Jurisprudência. STF – ADI 4.650. Relator: Ministro Luiz Fux. Data de Julgamento: 17/09/2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>> Acesso em: 23 nov. 2015.

levar a sério essa orientação, as sociedades democráticas contemporâneas precisariam revisar um ideal extremamente caro para a teoria liberal, a saber, aquele da impossibilidade de interferência no “livre mercado de ideias”.<sup>13</sup> Isso porque para que as ideias e informações circulem livremente é necessário o respeito a certas regras e limites, justamente para manter pluralidade de opiniões, de ideias e de atores na cena política. Nesse sentido, a coibição da formação de monopólios midiáticos e a democratização da mídia são medidas que se impõem.

A discussão aqui proposta, a partir da análise e das críticas formuladas por Urbinati à democracia representativa, pode ser considerada relevante no âmbito da relação entre liberdade política e práticas democráticas justamente por colocar a ênfase sobre a inclusão. Desse modo, a tese da autora segundo a qual a igual distribuição da liberdade política, considerada como igual possibilidade de influência dos cidadãos no processo de decisão coletiva, é um elemento fundamental da democracia representativa traz orientações importantes sobre como aprimorar instituições e práticas políticas nas sociedades contemporâneas.

## Referências Bibliográficas

- BRASIL. Jurisprudência. STF – ADI 4.650. Relator: Ministro Luiz Fux. Data de Julgamento: 17/09/2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>> Acesso em: 23 nov. 2015.
- CONDORCET, Jean-Antoine-Nicolas de Caritat, marquis. *Escritos político-constitucionais*. Organização, tradução e apresentação de Amaro de Oliveira Fleck e Cristina Foroni Consani. Campinas: Editora da Unicamp, 2013.
- HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The Federalist Papers*. Edited by Isaac Kramnick, London: Penguin Books, 1987.
- KETCHAM, Ralph (Org.). *The Anti-federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*. Edited and with an introduction by Ralph Ketcham. New York: Signet Classic, 2003.
- LANDEMORE, Hélène. Is representative democracy really democratic? Interview of Bernard Manin and Nadia Urbinati - New York, April 10, 2007. *In: Dossier: Democracy: Bridging the Representation Gap*. Disponível em:

---

<sup>13</sup>Uma discussão bastante relevante a este respeito é feita por Jeremy Waldron ao analisar os limites que devem ser impostos aos discursos de ódio. Tais limites são considerados pelo autor não como restrições ou violações à liberdade de expressão e de participação política, mas um meio de manutenção da cultura política democrática. Cf. WALDRON, Jeremy. *The harm in the hate speech*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press, 2012.

<<http://www.booksandideas.net/Is-representative-democracy-really.html>>  
Acesso em 25/11/2015.

- MANIN, Bernard. *Principes du gouvernement representative*. Paris: Champs Flammarion, 1996.
- PAINE, Thomas. The Rights of Man, Part I. In: *Paine: Political Writings*. Edited by Bruce Kuklick. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- PINZANI, Alessandro. Democracia versus Tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas. In: *Lua Nova*, n. 89, 2013, p. 135-168.
- SCHMITT, Carl. Situação do sistema parlamentar atual. In: *A crise da democracia parlamentar*. Tradução Inês Lobbauer. Scritta, 1996.
- URBINATI, Nadia. Da democracia dos partidos ao plebiscito da *audience*. In: *Lua Nova*, n. 89, 2013, p. 85-105.
- \_\_\_\_\_. *Democracy disfigured: opinion, truth and the people*. Cambridge/London: Harvard University Press, 2014
- \_\_\_\_\_. *Representative Democracy. Principles and Genealogy*. Chicago: Chicago University Press, 2006.
- WALDRON, Jeremy. *Law and Disagreement*. New York: Oxford University Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. *The harm in the hate speech*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press, 2012.
- WERLE, Denílson Luis, MELO, Rúrion Soares (orgs). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007.